

地主の市街化過程への対応と協同的土地利用への展望

——協同的居住地計画論 その1——

鯨 島 和 夫

Farm Owner's Behavior Toward City Development
and the Possibility of Their Co-operative Land Use

——A Study of Co-operative Planning for Inhabited District No1——

Kazuo Samejima

The greater part of inhabited districts in the city have been formed by small private developments. These developments cause great damage, such as an over-density, a mixed land use, a mixed housing type, a shortage of residential institutions and disorder, to the environment of inhabited districts.

Nevertheless, in consideration of the user's demand for housing, the present condition of real estate markets and the action of developers and home builders, these developments will continue from this time forth.

Therefore we should solve the problems which control these developments. The key system of the control consists of the regulation and the inducement on the district plan. The district plan adopts a concept of "open-ended planning". "open-ended planning" means that the structure of the district plan is decided securely, however, the other parts of the district plan are established only essential policy and cope with individual developments. One important way of inducement gather a few individual scheme, and then arrange them for one suitable housing group and make them conform to the district plan.

When making suitable housing arrangements, many subjects are indispensable, such as farm (land) owners, private developers, home builders and users, co-operating with each other in creating a splendid planned housing group.

This study would like to make clear by reason that is described above, the possibility of the small organization of farm (land) owners and their co-operative land use, according to some analysis of farm (land) owner's behavior toward the city development and their intention to use their own estate in the future. For this reason, an agricultural census for 13 years was taken, and two research programs for them was carried out, in 18 farmer's villages of Osaka city and in 3 new-towns which names are Suzurandai, Kongo and Yahata.

はじめに——研究の目的と方法

居住環境の主要な構成要素は、住宅とその集積構造、そして住宅の集積に対応した生活関連諸施設と居住者の居住地維持改善の諸活動である。ニュータウンと呼ばれる大規模住宅団地においては、居住環境の供給が総合的に、完結的に行われ、またその手法についての

理論的展開も大きな蓄積をしてきている。しかし、一方で、市街地の大半は、民間の小規模な開発の累積によって形成されている。「ミニ開発」と呼ばれる最近の動向は、開発面積（区画集合単位）の零細化と、宅地1区画の零細化を同時にすすめており、過密と混合そして無秩序な集積によって、居住環境を著しく貧困な状態に追いやりつつある。こうした傾向は一時的な

のではなく、相当持続的なものであると考えられる。というのは、第1に住宅需要の質的变化である。60年代の巨大な人口の社会増や核家族化への世帯分離は峠を越し、定常状態に入りつつあり、これらを主要因とした都市圏全域をおおった住宅需要は、その割合を低下させ、かわって家族成長に伴う狭小過密の解消や居住水準の改善をめざした、住みかえを主要因とした住宅需要が、主流となりつつあることである。しかも、この住宅需要は、職住関係に規定されて鉄道沿線別等に小圏域で発生し、かつ現在の住宅市場では、居住条件の改善即持家志向という画一的改善パターンを描かざるをえず、そのため取得能力等の限界から需要発生ボリュームも小さいという特性をもっている。

第2に、土地条件の変化である。関西の農家平均所有地面積は、約5反と小規模であった。60年代の市街化ブームのなかで、売却されるべき土地はほぼ売り尽されたといつてよく、土地供給は空間的にも、農家等の主体的条件からも、先細り、小単位化の傾向を強めている。

第3は、供給業者の性格と能力である。彼らの供給対象としているのは、先述の小圏域で、小単位に発生してくる需要であり、土地の入手も、小地域的な情報ネットワークのなかで短期開発必要分に絞って行われており、これらのことから、地域密着型の性格を有している。また、その開発能力は、土地取得、造成・施工、宣伝販売の各業務分野の能力と資金調達力によって規定されるが、数人から20数人の従業員、1,000～4,000万円の資本金といった業者の現状からは、一定の限度がある。

このように、民間による小規模な開発が、現在の土地条件や需要構造、行政対応の下では、相当持続性のある住宅と住宅地の供給パターンであり、個々の業者等の一開発単位では、良好な居住地の形成を望むことが困難である。すると、居住環境を計画的に供給し、長期にわたって醇成していくためには、地主、需要者や供給業者そのものの集約組織化をはかって、その土地供給の時間的空間的分散性や需給構造の零細性を克服し、開発単位そのものを一定規模以上のものにしていくことが大切である。

事業の最小1単位と生活の基本単位とが一致していることが、住宅供給においては重要である。居住者が愛着をもち改善への情熱を沸きたたせるような集りの技術を居住者の組織と活動の発展によって、住めば住み込むほど良くなる居住地とすることが大切である。それゆえ、人々の生活集団の基本単位である20～30戸

を最小1開発単位と考えると、これは住宅供給、住戸群の計画の単位としても適切なものである。

こうした開発単位の集団化によって、二つの『計画化』が実現される。一つは、地区詳細計画といった都市計画へのより高次な適合をはかっていくことが可能となり、居住環境を総合的に整備していくことができるという点である。いま一つは、既存の脆弱な都市基盤によりかかって、ともかく法規定ギリギリで住宅の塊りを供給していくというレベルから、一団の住宅地として、より良好な住宅と住宅まわりの環境を計画できるという点である。集団化へのアプローチは、都市計画的手段と住宅地供給手段の両側面で、個別乱開発への規制の強化と集団化、良質のものへの援助助成という形態をとることとなる。前者は、開発コントロールのあり方、基盤づくりと一体となった住宅供給のあり方に対する新展開を求めており、後者は、開発単位の小集団化、開発の共同あるいは協同化への具体的前進を促しているといえよう。

巨大需要→戸数主義→大規模短期完結開発主義から地域型の漸進的循環の開発主義へ、都市計画と住宅供給の分離傾向から結合方向へ、規制制『微悪』のまちづくりから誘導助成の『勸善』のまちづくりへ、が今後の居住環境の計画と制御の基本方向といえよう。

ところで、開発単位の小集団化、開発の共同あるいは協同化の現実的可能性はあるのか、この点を、住宅地開発に関係する諸主体、地主、業者、需要者等の市街化への対応の構造を明らかにすること、及び、これまでになされた小集団の開発、共同的開発の事例や諸制度の成果を分析することによって、歴史的、実証的に、かつ今日的実現への可能性を明らかにしたいと考えている。

本論文では、上述のような立論の下に重要な主体である地主に焦点をあて、その市街化への対応を中心として、2つの実態調査をもとに、次の3点について明らかにしようとしている。

第1は、地主の市街化への対応の諸相とその軌跡を描き、市街化のメカニズムと地主による市街化の性格とを明らかにすることである。

第2は、地主による土地利用、土地住宅経営の実態とその問題点、課題を明らかにすることである。

第3は、地主自身の市街化への協同的組織づくり、共同的開発への可能性と条件を、こうした提案への反応や彼らの土地利用の将来志向等から明らかにすることである。

第1の点については、昭和30年代以降の高度経済成長に伴う大阪都市圏の外延的な膨張に起因する巨大な市街化の波と圧力に終始さらされ、対応を強いられてきた、大阪市周辺4区の農業転用の実態と、農家の個別対応を時系列的な変動のなかで分析することを中心に、第1章で論じている。第2の点については、スプロールの開発の進行のなかでの地主の土地住宅経営の実態と問題点を大阪周辺4区の農家の転用自営の分析から(第1章)、住宅地としての基盤整備も、熟成方向も公的に設定され実現されたところでの地主の土地住宅経営の実態と問題点を、公団施行区画整理地区の民有地地主の経営分析から明らかにし、その抱える課題を論じている(第2章)。第3の点については、地主の土地利用組織づくりや共同開発の提案に対する反応(第2章)や、将来の土地利用志向と困難点(第1章、2章)の検討をもとに、協同組織、共同開発への基本条件について言及している(第3章)。

本論文の具体的分析上の資料とした2つの調査の概要は、それぞれ第1章、第2章のはじめに示してある。

第1章 大阪市における農民の市街化への対応

1-1 はじめに

大阪市における農地の状況をみると、分布箇所数1,770か所、面積約600haである。60年代の市街化によって約1,000haが潰れ、残存する農地も30aを切る小規模農地では擬装耕作や雑草繁茂が目立っている。大阪市という市街化圧力の極めて強力であった地域において、農民がそれにどのように対応してきたのか、今後どのように対応していこうとしているのか、彼らの土地利用の履歴と志向を知ることによって、大都市緑辺部における市街化の動向とその課題を明らかにしようとする。この節では、農転の経年的な変化から、大阪市周辺区の市街化の特徴を明らかにするとともに、住吉区、*東住吉区、*東淀川区の3区の集落単位で農業経営の基盤の強い18集落を選んでの対象農家に対する悉皆調査を行ない、市街化への農民の対応を明らかにしようとしている。

調査の概要と結果は次のとおりであった。

〈調査方法〉 留置後日回収方式アンケート調査

〈調査項目〉 ●土地売却(経年別、相手、理由、売却代金使途、将来志向)

〈実施日時〉 ●転用自営の経験及び将来志向

1974年4月 ●農耕の状態

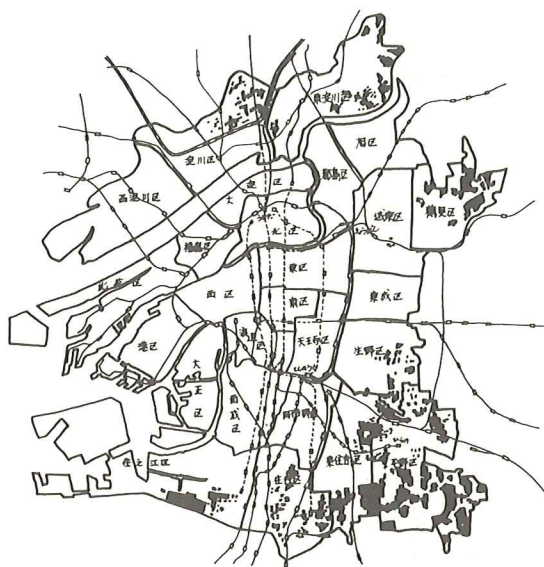


図-1 大阪市内農用地分布

●諸属性 など

1-2 農地転用からみた市街化の動向と特徴

大阪市周辺4区東淀川、城東、東住吉、住吉における昭和33年から昭和45年に至る13年間の農地転用面積(4条、5条農転)は、それぞれ192.5ha、190.2ha、392.7ha、99.7haの計875.1haになり、この他に大臣許可の農転が昭和37年~45年の間に約200ha行われているので、約1,075ha余、つまり現存する大阪市全体の農地600haの約1.8倍にも及ぶ農地が潰され市街地化したわけで、この間の市街化のすさまじさがうかがい知れるのである。

農地が転用されて市街地化が進行する過程を整理してみると残存農地の状況によって、次の3段階に区分できよう。第1段階は、比較的農地のまとまって残っている段階での市街化である。この段階では、公共開発が先行しながら、公共、民間交互に比較的まとまった規模での開発が繰り返し行われる(例えば東住吉区の状況)。

第2段階では、比較的まとまった規模での公共、による市街化も少なくなり、民間主導型の市街化パターンへ移行する(東淀川、城東区の状況)。

第3段階では、もはや農地は点的にしか残っていないため、完全に民間中心の市街化過程に入り、個々の農地の転用は単発、散在的に行われ、小規模な開発が主体となり、市街化面積は定常的な小さな値へと収束してくる(住吉区の状況)。

転用主体別にみると、公共が144.7ha(16.5%)、農

集 落 別 農 業 の 特 徴				業 の 特 徴				調 査 結 果				調 査 農 家 の 特 徴																
就 業 者 の 特 徴				空 間 的 特 徴				耕 作 内 容 の 特 徴				調 査 結 果																
農 家 戸 数		専・兼 業 率		就業人口の年齢構成		農 家 一 戸 当 地 面 積		区 画 整 理 実 施 の 有 無		農 地 分 布 の 集 中 分 散		用 途 指 定		水 田 率		農 産 物 販 売 収 入 1 位 部 門 別 農 家 率		配 有 効 回 収 票 数		回 答 農 家 数		設 問 回 答 農 家 数		調 査 農 家 の 耕 地 規 模				
一 九 六 〇 年	一 九 七 〇 年	減 少 率	専 業	第 一 種 兼 業	二 〇 歳 代 以 上	三 〇 ・ 四 〇 歳 代	五 〇 歳 代 以 上	農 家 一 戸 当 地 面 積	有	無	集 中	分 散	住 宅	農 業	林 業	畜 産	漁 業	配 有 効 回 収 票 数	回 答 農 家 数	設 問 回 答 農 家 数	耕 地 面 積	農 家 数	設 問 回 答 農 家 数	耕 地 面 積	農 家 数	設 問 回 答 農 家 数	耕 地 面 積	
計		戸 1147	戸 785	% 31.6	% —	% —	% —	アール 32.6	—	—	—	—	—	% —	% —	% —	% —	463	344	% 74.3	戸 196	アール 7375	戸 196	アール 7375	戸 196	アール 7375	戸 196	アール 7375
井 高	24	21	12.5	47.6	4.8	47.6	12.2	53.0	34.8	未 散	2 種 住	63.7	14.3	52.4	4.8	4.8	—	15	11	73.3	6	478	6	478	80	80	80	80
江 口	53	39	26.4	17.9	10.3	71.8	12.1	32.7	55.2	未 散	2 種 住	88.2	33.3	7.7	—	—	—	20	12	60.0	6	221	6	221	37	37	37	37
辻 堂	34	19	44.1	10.5	5.3	84.2	9.1	36.4	54.5	未 散	住	92.7	15.8	—	—	—	—	13	12	92.3	5	190	5	190	38	38	38	38
大 道	21	18	14.3	11.1	23.8	88.9	24.3	32.4	43.3	未 散	住	100.0	5.6	11.1	—	—	—	8	7	87.5	7	237	7	237	34	34	34	34
能 条	26	13	50.0	0	7.7	92.3	0	25.0	75.0	未 散	2 種 住	45.8	7.7	7.7	7.7	—	—	7	3	42.9	1	16	1	16	16	16	16	16
竹 間	11	10	9.1	0	10.0	90.0	0	63.7	36.3	未 散	2 種 住	100.0	40.0	—	—	—	—	8	5	62.5	5	119	5	119	24	24	24	24
野 村	27	15	44.4	26.7	0	73.3	0	20.0	80.0	未 散	2 種 住	100.0	6.7	—	—	—	—	7	6	85.7	3	81	3	81	27	27	27	27
我 孫	44	25	43.2	0	0	100.0	0	25.9	74.1	濟 散	2 種 住	40.2	72.0	—	—	—	—	16	9	56.3	3	86	3	86	29	29	29	29
菊 田	35	29	17.1	0	10.3	89.7	16.0	44.0	40.0	未 散	2 種 住	67.8	17.2	27.6	—	—	—	16	13	81.3	7	444	7	444	63	63	63	63
東 居	49	46	6.1	4.3	37.0	58.7	2.7	35.1	62.1	濟 点	2 種 住	69.8	6.5	41.3	—	—	—	31	24	77.4	16	808	16	808	51	51	51	51
西 居	73	32	56.2	0	6.2	93.2	0	39.1	60.1	濟 点	2 種 住	10.3	3.1	—	—	—	—	17	15	88.2	8	227	8	227	28	28	28	28
敷津浦 (北島)	96	53	44.8	20.8	15.1	64.2	15.0	45.0	40.0	濟 散	住・準工	2.2	90.6	—	—	—												

*区制の変更によって、東淀川区に住吉区は住之江区に、東住吉区は東住吉区と平野区にそれぞれ分区分区されているが、ここでは調査時点での旧区をもって、分析の単位、まとまりとして扱っている。

民229.5ha (26.1%), 民間503.4ha (57.4%)である。転用主体別の農地転用動向の特徴は、第1に、昭和30年代初期の道路等の公共施設への重点的投資に誘発された形で、民間による市街地形成が急速大量に行われたことである。第2は、昭和30年代後半以降の市街地形成においても、公共による市街地形成が、民間のそれを誘発してきたということである。第3は、農民による市街地形成に関してである。東淀川区、住吉区など点的にしか農地が残存していない地区では、農民による市街化は、年間一定量の面積でしか進んでいない。一方農地が、まとまって大量に残っている東住吉等では、活発な、公共、民間のまとまった市街地形成によって、それらへの用地売却代金の蓄積残存農地の市街化のための物的余裕及び営農環境の悪化などが重なりあって、農民による市街化が急速に進展し、量的にいても、公共、民間と比肩するほどになっているという点である(図2-1~2-4)。

また、住宅地の供給という点での各主体の役割を概

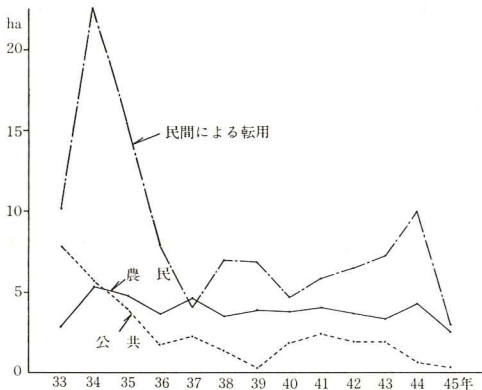


図-2・1 東淀川区転用主体別農地転用面積(全体)

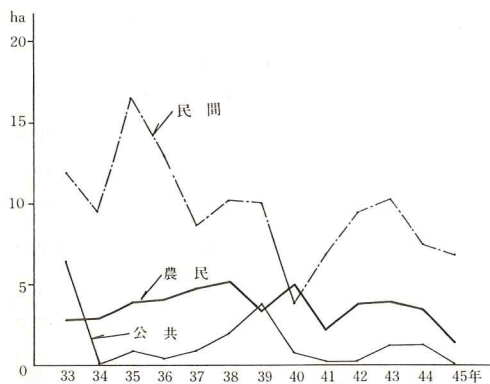


図-2・2 城東区転用主体別農地転用面積(全体)

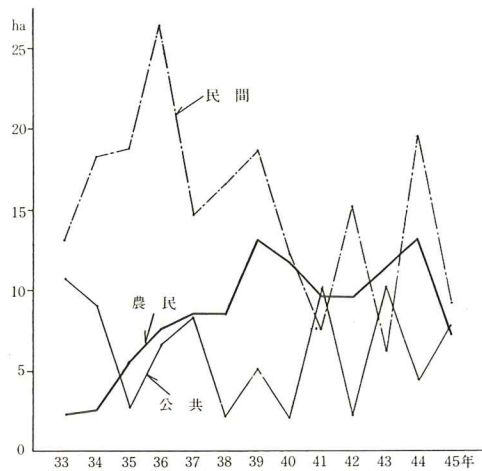


図-2・3 東住吉区転用主体別農地転用面積(全体)

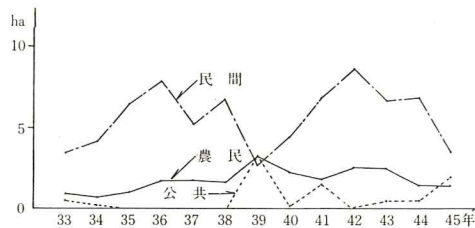


図-2・4 住吉区転用主体別農地転用面積(全体)

観してみよう。13年間に転用された農地のうち住宅用途に転用されたのは495.2ha (56.4%)で、民間256.9ha (51.9%), 172.2ha (34.8%)が農民、公共は66.1ha (13.3%)となっており、農民によるものが $\frac{1}{2}$ を占めているのが注目される。地域別にみると、まとまった土地を入手しやすかった東住吉で公共住宅用地が、他区の2~3倍を占めて約2割もあること、農地が小規模点在していた住吉で民間が63.4という高い比率を占めていることが特徴である。

その動態をみると、昭和30年代前、中期は民間による住宅建設が大量に行われ、昭和39、40年頃が農民による住宅建設のピークを示し、この時期には農地を転用しての住宅用地供給の約 $\frac{1}{2}$ を占めているのである。その後、農民経営によるものは漸減してきている(図3-1~3-4)。

次に転用主体別の転用目的を分析してみよう。公共による農地転用176.5haのうち、6割強の112.5haが公共施設、道路で、4割弱の66.1haが住宅と、基盤整備に主要な力が注がれたことが判る。民間による農転503.4haは、 $\frac{1}{2}$ にあたる256.9haが倉庫、駐車場、店舗

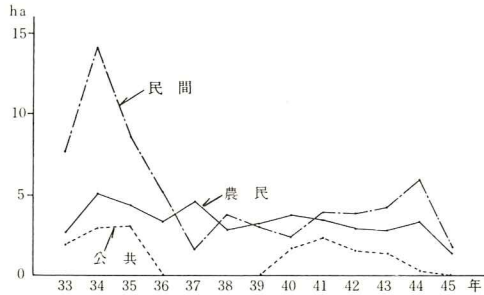


図-3・1 東淀川区転用主体別農地転用面積(住宅用途)

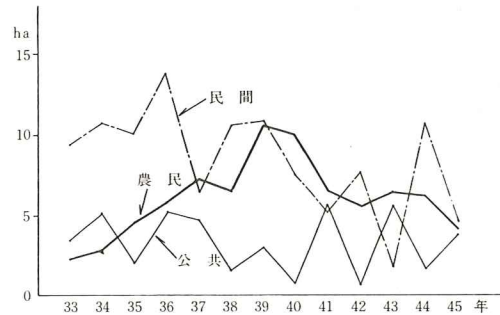


図-3・3 東住吉区転用主体別農地転用面積(住宅用途)

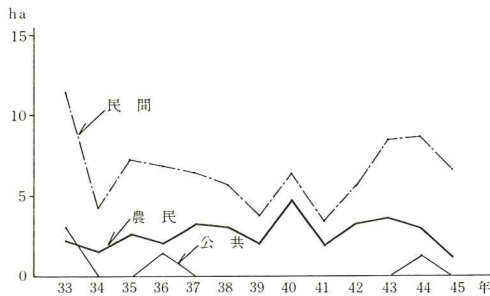


図-3・2 城東区転用主体別農地転用面積(住宅用途)

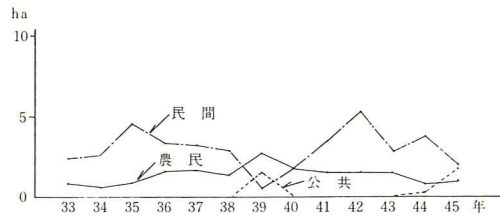


図-3・4 住吉区転用主体別農地転用面積(住宅用途)

その他の用地として利用され、非住宅市街地化の主力となっている。農民による農転229.5haのうち75%にあたる171.2haが住宅用地として利用されており、大阪市周辺区部での住宅地形成の重要な一役をになったことが判る(表-2)。

転用用途の動向の特徴は、昭和30年代初、中期の住宅、工場への爆発的な転用とその後の漸減傾向、とりわけ工場立地の急減であり、近年における倉庫・駐車

場・店舗その他への農地転用の相対的増加である。また、転用用途は地域の土地利用状況(ストックの状況)にも大きな影響をうけている。内陸工業地域的色彩の濃い城東区では、工場への転用が際立っており、住宅地的傾向を持っており、かつ公的住宅供給等によって強めてきた他の3区では、住宅への転用が圧倒的に多いのである。

表-2 区別転用主体別転用用途

	用 途	東 淀 川		城 東		東 住 吉		住 吉		計	
		面 積	構成比	面 積	構成比	面 積	構成比	面 積	構成比	面 積	構成比
		ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
公共による農地転用	住 宅	13.7	43.1	5.6	26.2	43.1	51.7	3.7	45.1	66.1	37.5
	公 共 施 設	18.1	56.9	15.8	73.8	40.2	48.3	4.5	54.9	112.5	63.7
	計	31.8	100.0	21.4	100.0	83.3	100.0	8.2	100.0	176.5	100.0
民間(個人も含む)による農地転用	住 宅	65.2	59.1	44.9	36.5	108.5	55.2	38.3	52.6	256.9	51.0
	工 場	19.5	17.7	41.2	33.5	41.6	21.1	8.4	11.5	110.7	22.0
	そ の 他	25.6	23.2	37.0	30.1	47.1	23.9	26.1	13.7	135.8	27.0
	計	110.3	100.0	123.1	100.0	197.2	100.0	72.8	100.0	503.4	100.0
農地転用による農	住 宅	43.0	86.9	33.5	73.3	77.7	69.3	18.0	81.4	171.2	74.6
	工 場	1.0	2.0	4.0	8.8	9.5	8.5	0.7	3.4	15.2	6.6
	そ の 他	5.5	11.1	8.2	17.9	25.0	22.3	3.4	15.4	42.1	18.4
	計	49.5	100.0	45.7	100.0	112.2	100.0	22.1	100.0	229.5	100.0

表－３ 年次別土地売却相手

	農 民	公 団 公 社	市 府 国	不動産業者	会社事務所	個 人	そ の 他	合 計
昭和35年以前	30	11	49	4	20	13	0	127
	23.6	8.7	38.6	3.1	15.7	10.2	0.0	100.0
昭和36～40年	14	8	59	11	18	28	2	140
	10.0	5.7	42.1	7.9	12.9	20.0	1.4	100.0
昭和41～45年	9	6	49	14	26	21	2	127
	6.1	4.1	33.3	9.5	17.7	14.3	1.3	100.0
昭和46年以降	6	5	49	20	19	27	3	129
	4.7	3.9	38.0	15.5	14.7	20.9	2.3	100.0
合計	59	30	206	49	83	89	7	523
	11.3	5.7	39.4	9.4	15.9	17.0	1.3	100.0

(注) 不明分は合計から省いている。

表－４ 年次別土地売却理由

	公 事 業 共 用	買収金額 が 高 い	市 街 化 で 農地として 利用不可	人手不足 で農業で き ない	転職のため	相 続 税 払	臨時出費	そ の 他	計
昭和35年以前	54	4	13	14	3	2	21	12	123
	43.9	3.2	10.5	11.3	2.4	1.6	17.0	9.7	100.0
昭和36～40年	60	5	21	7	4	3	21	11	132
	45.4	3.7	15.9	5.3	3.0	2.2	15.9	8.3	100.0
昭和41～45年	49	2	19	13	6	5	15	16	115
	42.6	1.7	16.5	11.3	5.2	4.3	13.0	13.9	100.0
昭和46年以降	49	3	24	8	1	10	14	15	124
	39.5	2.4	19.3	6.4	0.8	8.0	11.2	12.0	100.0
計	212	14	77	42	14	20	61	54	494
	42.9	2.8	15.5	8.5	2.8	4.0	12.3	10.9	100.0

(注) 不明分は合計から省いている。

１－３ 農民の市街化への対応

以上のような市街化過程のなかで農民はどのように対応してきたのか、この点を土地売却、転用自営のそれぞれ実態と将来志向より明らかにしようと思う。

(1) 土地売却の実態と将来志向

① 売却の相手

売却相手の時系列での変化は、市街地形成の主体の推移を考察するうえで興味深い。大阪市周辺部の市街化の初期にあたる昭和35年以前では、農民間の売買が23.6%もあり、営農環境、基盤の確保のための農民相互間の土地流通の健在を示しているが、これは以降急速に衰微していく。また、このころ既に公的団体への売却が5割近くを占め、公共主導型の市街地開発がすすめられたことが判る。市街化がすすむにつれて、不

動産業者への売却が比重を増してきており、いわゆる「ミニ開発」によって小零細建売住宅やマンションが供給され、住宅市街地化の主役となりつつある。一方「会社事務所」「個人」が多少の変動をもちながらも、一定比率を占め続けている点も、地域的な事業活動の反映として注目される(表-3)。

② 売却理由

売却理由としては「公共事業のため」「市街化で農地として利用できなくなったため」といった外的理由が過半を超えており、とくに後者が年々増大していることは、公共主導型の市街地開発とひきつづく市街化の進行が、農民の農業への展望を失わせ、土地売却に至った過程を示している。一方、農民側の事情の変化も興味深い。「臨時出費」の減少とは反対に「相続税支払」

表－5 年次別土地売却代金の使途

	営農資金	代替農地購入	貸家アパート	転業資金	増改築	進学結婚	生活費	借入金返済	預金	その他	計
昭和35年以前	12	22	26	4	32	13	20	5	7	3	144
	8.3	15.2	18.0	2.7	27.2	9.0	13.9	3.5	4.9	2.1	100.0
昭和36～40年	6	37	45	4	36	13	10	6	8	2	167
	3.5	22.1	26.9	2.4	21.6	7.8	6.0	3.6	4.8	1.2	100.0
昭和41～45年	4	32	37	2	29	16	13	8	9	9	159
	2.5	20.1	23.3	1.3	18.2	10.1	8.2	5.1	5.7	5.7	100.0
昭和46年以降	3	30	25	2	23	13	13	3	21	21	154
	1.9	19.5	16.2	1.3	14.9	8.4	8.4	1.9	13.6	13.6	100.0
計	25	121	133	12	120	55	56	22	45	35	624
	4.0	19.4	21.3	1.9	19.2	8.8	9.0	3.5	7.2	5.6	100.0

(注) 不明分は合計から省いている。

表－6 所有耕地面積規模別農地売却意向

	有利な買手があれば全部売る	有利な買手があれば一部は売る	当面売らない	これ以上は売らない	わからない	計
10 a 未 満	0	0	6	3	3	12
	0.0	0.0	50.0	25.0	25.0	100.0
10 a ～ 20 a	0	10	16	15	5	46
	0.0	21.7	34.8	32.6	10.9	100.0
20 a ～ 30 a	1	5	26	18	8	58
	1.7	8.6	44.8	31.0	13.8	100.0
30 a ～ 50 a	2	4	29	11	9	55
	3.6	7.3	52.7	20.0	16.4	100.0
50 a ～ 70 a	1	7	17	4	1	30
	3.3	23.3	56.7	13.3	3.3	100.0
70 a ～	1	3	11	6	0	21
	4.8	14.3	52.4	28.6	0.0	100.0
不 明	1	6	25	21	24	77
	1.3	7.8	32.5	27.3	31.2	100.0
計	6	35	130	78	50	299
	2.0	11.7	43.5	26.1	16.7	100.0

(注) 不明分は合計から省いている。

が増大してきており、世代交代期に至っていることが判る。「人手不足で農業できない」が、ほぼ10年周期で現われていることや世帯主年令が50才以上で6割以上を占めていることなどから相続税に伴う土地売却、あるいは宅地並課税に伴う税支払いのための土地売却等が、主要な売却動機となっていく傾向を示しているといえよう(表-4)。

③ 売却代金の使途

「増改築」、「営農資金」への使用は昭和30年代前半が最高で、以後急速に減少している。「貸家アパート経営」「代替農地の購入」は昭和35～45をピークとし減少傾向にある。一方「預金」は近年急速に増大してきている。これらの代金使途の傾向を示唆するところは、農民の大部分が自宅の増改築や諸掛など私的な資金需

要のいる時期を経て、さらに営農環境の悪化から農業投資を続ける条件と必要性を喪失してきている。急速な市街化のなかで始めた貸家経営も転換期を迎え、新規投資をする展望を持ちえていないなど、事業資金需要としても当面大きなものは必要でなく、預金の増大となって現象しており、土地を売らなければならない状況は、農民の側にはなくかってきているといえよう（表-5）。

④ 土地売却の意向

農地の全部あるいは一部を売却してもよいと答えた農家は13.7%、これに対し、当面あるいはこれ以上は売らないとする農家が69.6%と非売却の傾向が強く示されている。所有耕地面積別にみると、強い非売却意向をもっているのは「10～30a」「70a以上」といった所有規模分布（平均30～40a）の両端である。前者は飯米生産的農家で、“もうこれ以上先祖伝来の土地は売れない”とする極めて儒教的保有意識の強い層であり、市街化のなかで最終的な形で根強く点在し残る農地を維持しているのである。後者は、大都市の需要を背景にした蔬菜生産によって、かなり専門的に農家経営を成立させている層である。ただし、30～50aを前後する層では、30aあれば最低、農業経営を維持しようという大阪近郊農業の成立条件から売却余裕地を保持してい

ることもあって、部分的な売却意向は、他の所有規模階層に比して高い（表-6）。

(2) 転用自営の実態と将来志向

① 転用自営の内容の変化

6～7割の農家が転用自営の土地利用経営を行っている。その種別の特徴をみると、貸家アパート経営が約半数を占め、駐車場経営、貸工場がこれに続き、以上で9割近くにもなる。その変化の注目すべき点は、貸家や貸工場、貸店舗といった建築行為と維持管理のウエイトの高い経営が衰退し、駐車場、貸土地、貸倉庫といった土地の裸貸しあるいはわずかな加工程度での土地経営への推移がみられることである。建築空間の経営での変化についても、「昭和36～40年」に貸家アパート経営がピークを示したのち、「昭和41～45年」には貸工場、貸店舗の比重が高まり、それ以降は、いずれも急減しているように、投資が、より利潤率の高い経営タイプへ転移していく過程をみてとれる。さらに、地価の騰貴に見合う収益を期待しうる利用形態を見出せなくなっている事情、あるいは長期的な土地利用の方向の定立の困難さが、非建築的利用へ向かわせているといえよう（表7～8）。

② 転用自営の動機と評価

転用自営の動機は、営農基盤の喪失や農業経営の不安定、先行き暗さが基本的要因となっており、土地住宅の経営への積極的な参画を意図しているものは、極く少数である。「定期収入を得るため」（40.1%）「市街化のため農地としての利用不能」（33.0%）「農業継続には人手不足」（16.3%）といった理由で、89.4%と大半を占めることから判るように、農民の自衛的、あ

表-7 転用自営有無

有	無	不 明	計
207	95	41	343戸
60.4	27.7	12.0	100.0%

表-8 年次別転用自営種別

	貸 家 アパート	貸 倉 庫	貸駐車場	貸 工 場	貸事務所	貸 店 舗	貸 土 地	そ の 他	計 ($\frac{\text{戸}}{\%}$)
昭和35年	19	3	2	1	0	2	3	5	35
以前	55.9	8.8	5.9	2.6	0.0	2.9	8.8	14.7	100.0
昭和36～	61	2	1	6	0	3	3	2	78
40年	78.2	2.6	1.3	7.7	0.0	3.8	3.8	2.6	100.0
昭和41～	55	6	10	22	0	8	5	2	108
45年	51.4	5.6	9.3	20.6	0.0	6.5	4.7	1.9	100.0
昭和46年～	19	11	34	10	1	3	10	3	91
	20.6	12.1	37.4	11.0	1.1	3.3	11.1	3.3	100.0
計	154	22	47	39	1	16	21	12	312
	49.7	7.1	15.2	12.6	0.3	4.5	6.8	3.9	100.0

るいは被強制的転用自営が普遍的傾向を持っていたといえる。こうした転用自営に対する評価をみると、「定期収入によって農業経営を安定的にやっていけるようになった」とするのが、農産物販売農家で4～5割ある、つまり転用自営が農業継続の安全弁的役割を果たしているのが、特徴の第一である。第2は、「投資の割に収益が悪い」「雑用が増えた」「借地借家人とのトラブル」「さまざまな権利関係で自由な土地利用できぬ」といった、経営や維持管理の困難さをあげ、新たな経営意欲を失っている点である（表9～10）。

③ 転用自営の将来志向

転用自営の土地利用経営を志向するものが36.8%に対し志向しないものが63.2%と大幅に上回っている。所有耕作規模との関連をみると、「10a未満」「30～50a」で転用自営の志向性が弱く、「50～70a」で逆に転用自

表-9 經營動機 ($\frac{\bar{\mu}}{\%}$)

定期収入を得るため	市街化のため農地として利用不能	人手不足のため	農業よりももうかるため	その他	計
96	79	39	6	19	239
40.1	33.0	16.3	2.5	7.9	100.0

(注) 不明分は合計から省いている。

営志向が強い。これは資金調達と自営用地の確保という点からの余力の差もあろう。また転用自営を志向しない理由としては、「全部の農地を農業としてやってい

表-11 所有耕地規模別転用自営意向の有無 $\frac{\bar{Y}}{\%}$

	有	無	計	不 明
10 a 未満	3	9	12	0
	25.0	75.0	100.0	
10 a ～ 20 a	16	31	47	1
	34.0	66.0	100.0	
20 a ～ 30 a	21	38	59	3
	35.5	64.5	100.0	
30 a ～ 50 a	17	41	58	1
	29.3	70.7	100.0	
50 a ～ 70 a	16	13	29	1
	55.1	44.9	100.0	
70 a 以上	7	13	20	2
	35.0	65.0	100.0	
不 明	28	40	68	12
	41.1	58.9	100.0	
計	108	185	293	50
	36.8	63.2	100.0	

表-10 転用自営に対する評価

	ける業 定期的安 定した収 入が得て いる農	手に入り 農業より も楽に現 金が得ら れる農	色んな雑 用ができ （管）業 に専念で きる農	金が少く かけた割 には収入 が得られ ない農	借金・借 地・借家 などを使 う農	貸し出し の苦情が 多い農	現建つた ための農 地も農家 が利用し ていない	集した 落の生活 環境が悪 化している	そ の 他	計
販売額なし	25	6	11	23	13	8	8	10	7	111
	22.5	5.4	9.9	20.7	11.7	7.2	7.2	9.0	6.3	100.0
20万円未満	16	1	3	5	1	1	1	4	2	34
	47.1	2.9	8.8	14.7	2.9	2.9	2.9	11.8	5.9	100.0
20万～50万円	14	1	3	3	6	2	1	2	0	32
	43.7	3.1	9.4	9.4	18.8	6.3	3.1	6.3	0.0	100.0
50万円以上	24	0	4	6	8	1	9	3	0	55
	43.6	0.0	7.3	10.9	14.5	1.8	16.4	5.4	0.0	100.0
計	79	8	21	37	28	12	19	19	9	232
	34.1	3.4	9.1	15.9	12.1	5.1	8.2	8.2	3.9	100.0

(注) 不明分は合計から省いている。

表-12 転用自営意向有りの内容

 $\left(\frac{\text{戸}}{\%}\right)$

貸家 アパート	貸倉庫	貸駐車場	貸工場	貸事務所	貸店舗	貸土地	その他	計
45	24	15	23	4	6	9	12	138
32.6	17.3	10.8	16.6	2.8	4.3	6.5	8.6	100.0

表-13 所有耕地面積別転用自営意向無しの理由

 $\left(\frac{\text{戸}}{\%}\right)$

	全部の農地を農業 としてやっていく	農地を売のを 主に考えている	有利な経営なし	その他	計
10 a 未満	1	1	1	3	6
	16.6	16.6	16.6	50.0	100.0
10 a～20 a	5	0	10	6	21
	23.8	0.0	47.6	28.5	100.0
20 a～30 a	12	1	9	5	27
	44.4	3.7	33.3	18.5	100.0
30 a～50 a	15	1	16	3	35
	42.8	2.8	45.7	8.5	100.0
50 a～70 a	5	0	5	1	11
	45.4	0.0	45.4	9.0	100.0
70 a 以上	7	1	4	0	12
	58.3	8.3	33.3	0.0	100.0
不明	3	1	5	4	13
	23.0	7.6	38.4	30.7	100.0
計	48	5	50	22	125
	38.4	4.0	40.0	17.6	100.0

く「有利な経営がない」の2つがあげられている。前者を営農志向層、後者を土地利用経営潜在志向層と呼ぶならば、これらはほぼ同比率で存在している。営農志向層にも2つのタイプがあって、1つは耕地面積の大きい専業的営農層であり、いま1つは所有地規模の小さい飯米生産型の農家で、世帯主が、自分一代は農地として利用したい、とする消極的営農志向層である。土地利用経営潜在志向層は、貸家、貸工場、貸店舗、駐車場等々とさまざま転用自営を行ってくるなかで、投資の割に収益がよくない、あるいは経営管理が大へんな仕事だと判るなかで、新たな経営参入を躊躇している状態にあるといつてよかろう。また、この層は、所有地規模の小さい農家に多いことも、農家層の分化構造を推察させて興味深い（表11～13）。

1-4 ま と め

昭和30～40年代の高度経済成長に伴う産業、住宅

の急激、大量な立地による強力な市街化圧力を受けた大阪市周辺区の市街化過程の特徴と、それに対する農民の対応と将来志向を要約して、まとめしよう。

- ① 昭和33年から45年までの13年間に1,100ha弱の農地が周辺4区のみで転用市街化された。これは年平均85haにも及び、現在の全大阪市農地600haの1.8倍という膨大さであった。
- ② 市街化は、公共主導型で進展した。
- ③ 市街化の過程は、農地の残存態様と、公共、民間の開発ボリュームに規定されてきた。地区的にまともに残存しているところでは、公、民の一団の開発がみられるとともに、農民による住宅等自営も活発であったが、点・散在的残存状況のところでは、公共による基盤施設の投資と民間開発というパターンを辿った。
- ④ 農地転用による市街地の6割弱が住宅で、内訳は民間5割、農民自営3.5割、公共1.5割であった。点・

散在的農地残存地域では、公共のウェイトはとくに小さかった。

- ⑤ 転用用途の変動の特徴は昭和30年代初、中期は住宅、工場への爆発的転用とその後の漸減、最近における倉庫、駐車場といった非建築的利用の相対的増大傾向という点にある。また転用用途は地域の土地利用現況あるいは将来動向に強く影響されている。
- ⑥ 農民の所有耕作地面積は平均3～4反であり、最低3反あれば、蔬菜生産によって営農している。3反以下になると休耕や雑草化が目立っている。また所有地面積の小さいところは、ほとんど第2種兼業であり、市全体でも東住吉区等一部を除いて約90%以上である。
- ⑦ 農民の市街化への対応を特徴づけるのは、昭和30～40年へかけての土地売却を転用自営、昭和40年代後半以降の非売却、非転用自営への志向の変化である。
- ⑧ 土地の売却は、初期は、農民と公的団体、市街化が進展するにつれ不動産業者等への売却の比重が増してきている。一団地の開発から『ミニ開発』への推移ともいえる。
- ⑨ 売却は、公共事業とそれに伴う市街化の進展で営農環境をなくす形で推しすすめられてきたが、近年は更に相続や宅地並課税などの税支払が大きな要因になりつつある。
また、自宅の増改築や一時的な出費といった資金需要はこれまでの売却や転用自営でほぼまかなわれてきており、土地を売却しなければならぬという状況は農民側にはなくなってきた。
- ⑩ 転用自営は6～7割の農家が行ってきている。その内容は、貸家経営が約半数を占めている。初期は貸家経営から始まり貸工場・店舗へと、最近では駐車場・貸土地といった非建築地的利用へ推移してきている。
- ⑪ 転用自営の動機は、農業経営の安全弁あるいは営農できぬ市街化状況への渋々の順応といった点にあり、土地住宅経営への積極的な参入ではなかった。
- ⑫ 以上、現在大阪市周辺区の農民（地主）は、営農基盤の基本的な喪失過程でもあった市街化のなかで、防衛的、保障的に土地売却と転用自営を行ってきたが、残存する農地は世帯主世代は飯米生産でも最低限保持するという小耕作地所有層、あるいは都市農業として営農発展させたいという大耕作地所有層の両面から、土地非売却の意向がつかまっている。しかし一方で、土地を売却してもよいとすふのが

10%余、転用自営したいとするものが40%弱あるなど、市街化への意向、とくに非売却型での土地利用転換への志向は根強いとみなしなければならないだろう。ただ、土地の有効な利用方向が、市街化の動向や自らの企画経営能力などから定立しかねており、一方で相続時期の到来などもあり、苦悶している状態にあるといつてよいだろう。

第2章 公団施行土地区画整理事業地区における地主の土地利用実態と将来志向

2-1 問題意識の所在と研究の目的

事業後の民有地の市街化の特徴は、空地や農地を過半以上残しながら、一方で市街化した部分での細分化と高密度化である。いま一つの特徴は、長期間にわたって、きわめて個別に行われるということである。

そのため公団施行土地区画整理事業の計画性を確保するためには、民有地の市街化過程を計画的、秩序的なものにすることが大切であり、そのためには、その市街化の個性性と散発性を、地主の土地利用志向の実態に基いて克服することが求められているといえる。

民有地の土地利用の矛盾多き実態の原因としては、土地区画整理事業という手法、公団という施行主体、地主の土地利用志向と市街化動機の特徴、といったことが考えられる。

このうち、とくに地主の土地利用志向と市街化動機の実態を明らかにし、その土地利用の構造を把握する。そして、その実情に合った小規模な地主による「土地利用組合」といったものを組織する可能性を、いくつかのオルタナティブを提案し、これに対する地主の反応によって探ろうとする。何故なら、基本的に自由な建築活動、市街化の過程を制御していくためには、市街化の主体、つまり地主の組織化を行わない限り不可能だからである。

これまでの市街化のための諸制度、手法のように大規模なものは、地主の市街化動機、土地利用志向というB、U段階の実態にそぐわない。小単位の地主が、公的援助をうけて、開発の内容をツメ、資金準備をして市街化する、そうした、小単位の計画された開発を全体計画と調整し、制御していくこと、その可能性を明らかにすることが大切である。こうした視点から、土地利用実態と志向及び組織化の案についての地主調査を行い、上述の仮説への接近を試みることにした。

2-2 公団土地区画整理地区における地主調査の概要

1) 調査対象

大阪・神戸の都心部まで、地区拠点駅から30分余の公団団地として、金剛団地(大阪府富田林市)、鈴蘭台団地(神戸市)、八幡団地(大阪府枚方市、京都府八幡町)の3団地の民有地所有者のうち、旧農民層を調査対象とした。

金剛、鈴蘭台の二団地は、換地処分が、それぞれ昭和44年、45年であり、公団住宅、宅地債券分譲地のBuilt-upは完了している。民有地は市街化過程の段階にあり、市街化率は4割前後である。一方、八幡団地は、調査時点では換地処分の直前であって、公団住宅の建設と入居が基本的に完了している状態で、民有地での市街化は、はじまったところである。

各地区とも権利者としての土地所有者は5~600名いるが、いわゆる農民的土地所有をしていた地主は、150名前後と推定される(特定する資料がないので、施行者からのヒアリングによる推定である)。この人々が調査対象である(図-4)。

2) 調査方法と日時

民有地の各画地の市街化度(Built-up地か非Built-up地か)と画地規模(所有規模)を考慮して、約3分の1抽出で対象を選定し、配票留置後日回収方式のアンケート調査を行った。回収時に若干のヒアリングを行っている。調査日時は1975年11月である。

3) 回収結果

回収結果は次のようであった。所在不明者の多いことが注目される。市街化が目立つ鈴蘭台では「拒否」が多かった。

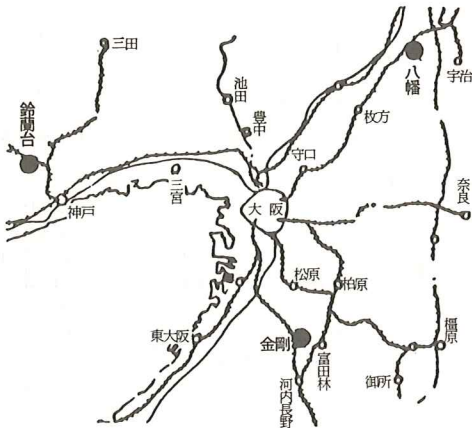


図-4 調査対象地区の位置

	サンプル数	非配票		配票数	回収数	回収率
		所在不明	拒否			
金剛	57	14	9	34	28	82.4%
鈴蘭台	49	14	14	21	14	66.7%
八幡	54	11	5	38	29	76.3%

2-3 地主の属性と区画整理への評価

1) 地主の属性

(1) 地主の主たる職業:農林業従事者が4割、「無職」もこれに近い現状から、関係者は過半をこえる。換地処分前の<八幡>では5.5割、市街化のすすんだ<鈴蘭台>では0.7割となっており、市街化とともに減少していることも注目される。また、現地主の職業転換は事実上おこなわれていないといえる(表-14)。

表-14 地主の主たる職業

	計	農林業	専門技術職	団管理役職	技能職	一般事務職	サービス・販売	商業自営	公務員	貸家の経営	無職
計	71 100.0	28 39.4	1 1.4	4 5.6	3 4.2	9 12.7	—	7 9.9	5 7.0	2 2.8	12 16.9
金剛	28 100.0	11 39.3	1 3.6	1 3.6	3 10.7	4 14.3	—	2 7.1	1 3.6	1 3.6	4 14.3
鈴蘭台	14 100.0	1 7.1	—	2 14.3	—	3 21.4	—	3 21.4	1 7.1	1 7.1	3 21.4
八幡	29 100.0	16 55.2	—	1 3.4	—	2 6.9	—	2 6.9	3 10.3	—	5 17.2

(注) 表中・上段は実数、下段は%を示している。以下の表では全て同じである。

表-15 地主の年齢

	計	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代	80歳代	不答
計	71 100.0	1 1.4	4 5.6	11 15.5	17 23.9	24 33.8	9 12.7	3 4.2	2
金剛	28 100.0	—	2 7.1	4 14.3	6 21.4	12 42.9	3 10.7	1 3.6	—
鈴蘭台	14 100.0	1 7.1	1 7.1	2 14.3	2 14.3	4 28.6	3 21.4	1 7.1	—
八幡	29 100.0	—	1 3.4	5 17.2	9 31.0	8 27.6	3 10.3	1 3.4	2

(2) 地主の年令 :50代以上が75%と高年令層である(表-15)。

(3) 地主の年収 :200万円前後と4,500万円前後に分れ、年収と職業、不動産経営との相関はとくにみられない。

2) 地主による地区外での土地所有状況

〈八幡〉〈金剛〉〈鈴蘭台〉それぞれ8割、6割、4割の地主が保有しており、その分布は、同一市町が大半である。その規模は1,000坪前後と3,000坪あるいはそれ以上の二層があり、田畑、山林が多い。これらのことから地主の農業基盤への影響が〈鈴蘭台〉において最も厳しかったであろうこと、他の地区では基本的農業継続志向の強さが推測されるのである(表-16~17)。

3) 地主による地区外での土地・住宅経営の状況

約4分の1が行っている。貸土地、住宅経営等で同一市町で行っている。

以上のことから、地主の相当部分が農林業を職業とし、その営農基盤を保有しており、大半が高年令層であって新たな土地経営の企画・事業化には積極的とは

表-16 地区外土地所有状況(有無及び箇所数)

	計	有	箇所数					無	不 答
			1 か 所	2 か 所	3 か 所	4 か 所	不 答		
計	71 (66)	46 69.7	30 65.2	10 21.7	4 5.6	1 1.4	1 1.4	20 30.3	5
金 剛	28 (27)	16 59.3	11 68.8	4 25.0	1 3.6		3.6	11 40.7	1
鈴蘭台	14 (11)	6 54.5	2 14.3	2 14.3	1 7.1		1 7.1	5 45.5	3
八 幡	29 (28)	24 85.7	17 70.8	4 13.8	2 6.9	1 3.4		4 14.3	1

表-17 地区外所有土地の地目

	計	田 畑	山 林	宅 地	不 明
計	46 (63)	37 58.8	13 20.6	13 20.6	4
金 剛	16 (21)	15 71.7	2 9.5	4 19.1	1
鈴蘭台	6 (9)	1 11.1	6 66.7	2 22.2	1
八 幡	24 (33)	21 63.6	5 15.2	7 21.2	2

表-18 土地住宅経営の有無

	計	1 有	2 無	9 不 答
計	71 (65)	18 27.7	47 72.3	6
金 剛	23 (27)	7 25.9	20 74.1	1
鈴 蘭 台	14 (12)	5 41.7	7 58.3	2
八 幡	29 (26)	6 23.1	20 76.9	3

いえない状態であるといえよう(表-18)。

2-4 地主による換地の利用状況

1) 地主による換地の処分活用現況とその動機・理由

所有権の移転を伴う土地処分としては、更地のままの土地売却がほとんどで、換地処分後5、6年の〈鈴蘭台〉〈金剛〉では4割の地主が行っている。宅地分譲・住宅分譲を行うものは、きわめて少ない。所有権の移転を伴わない土地利用としては、貸家経営、モーテールがある。とくに注目すべき利用現況は、空地・未利用地や農林用地を保持している地主が、実に7割から8割もいるということである。土地・住宅経営の動機は、積極経営タイプは1/3で、大半は、財産保全、生活保障タイプであった。一方「空地未利用」の理由は、子供への相続のためという財産継承理由を除けば、

表-19 換地の処分活用現況(M. A)

	計	土 開 発 者 等 に の 売 却 住 宅	自 分 で 宅 地 分 譲 を し	自 分 で た 住 宅 を 建 設 分 譲	貸 土 地	モ ー タ ー プ ー ル	貸 家 経 営	自 営 地	空 地 ・ 未 利 用	農 林 用 地	不 答
計	69	22 31.9	7 10.1	1	3	15 21.7	23 33.3	8 11.6	48 69.6	7 10.1	2
金 剛	27	11 40.7	4 14.8	-	-	4 14.8	6 22.2	1	18 66.7	5 18.5	1
鈴 蘭 台	14	6 42.9	2	1	3 21.4	3 24.4	10 71.4	2 64.3	9	-	-
八 幡	28	5 17.9	1	-	-	8 28.6	7 25.0	5 17.9	21 75.0	2 1	

さまざまな活用チャンスをうかがいながらも実現しなかった、とするものが大半である。

つまり、地主は、若干の土地売却によって当座の資金需要をまかない、生活保障的土地経営を行ったのちは、市街化の推移、経済情勢の変動をみながら、より有利な形で土地利用、処分を考えてきたことが判る(表-19~21)。

表-20 土地・住宅経営の動機 (M, A)

	計	本格的に事業化し、自営する	土地・住宅経営のため	周縁で最も利便性の高い活用	財源管理のしかた	農業・林業の継続	農安・農住の継続	老後の生活保障	その他	不
計	39	5 12.8	4 10.3	4 10.3	11 28.2	—	8 20.5	7 17.9	2 5.1	17
金剛	15	—	1	—	4	—	2	—	1	8
鈴蘭台	12	3	—	—	4	—	—	4	—	5
八幡	12	2	3	4	3	—	6	3	1	4

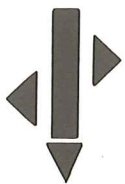
表-21 空地未利用の理由 (M, A)

	計	貸土地・住宅経営などをするつもりがなかった	子供にゆずる状態に処分しやすい	この地区では、貸家経営などむかえない	自営の期待・借り手が実現せず、借り手が出ない	いたるが、資金調達がうまくいかなかった	時機をみて考えてはいた	何も考えなかった	その他	不答
計	47	5 10.6	16 34.0	3 6.4	9 19.1	5 10.6	13 27.7	6 12.8	9 19.1	3 6.4
金剛	18	4 22.2	8 44.4	1 5.6	3 16.7	— —	5 27.8	4 22.2	3 16.7	— —
鈴蘭台	9	— —	1 11.1	1 11.1	3 33.3	1 11.1	4 44.4	— —	2 22.2	1 11.1
八幡	20	1 5.0	7 35.0	1 5.0	3 15.0	4 20.0	4 20.0	2 10.0	4 20.0	2 10.0

2) 土地住宅経営の実際

- (1) 土地そのものの住宅開発者等への売却：個人や小規模な建設業者や不動産屋に、150坪前後の小画地に細分されて売却されている。これらの売却地が、零細な住宅分譲等を含む民有地の市街化の主力ともなっている(表-22)。
- (2) モータープール経営：賃料は1台当り、月額5,000円前後で、経営規模としては30~50台が多い。市街

記号	職業・年齢	土地筆数・合計面積	地区外土地所有面積 地区外土地住宅経営有無
----	-------	-----------	--------------------------



左……自己による土地利用
右……所有権の移転を伴う土地利用

●自己利用の場合
上段：土地利用形態
下段：そのボリューム

●所有権移転の場合
上段：売却相手
下段：その面積等



公分
公集

公団による分譲地
公団集合住宅地

地主組合、共同開発
開発協定、タウンハウス

公団特分
公庫特分特賃

行政窓口

A ₁ ぜひやってみたい	よく知っている	たいへん必要
A ₂ 条件によってはやってみたい	——	あった方がよい
B 関心はある	聞いたことがある	——
C ヤル気はない	知らない	とくに必要ない

●宅地分割進行図面積凡例

1	●	2,000㎡以上
2	●	1,000~2,000㎡未満
3	●	500~1,000 "
4	●	300~ 500 "
5	●	200~ 300 "
6	●	150~ 200 "
7	●	100~ 150 "
8	●	50~ 100 "
9	●	30~ 50 "
10	●	30㎡未満

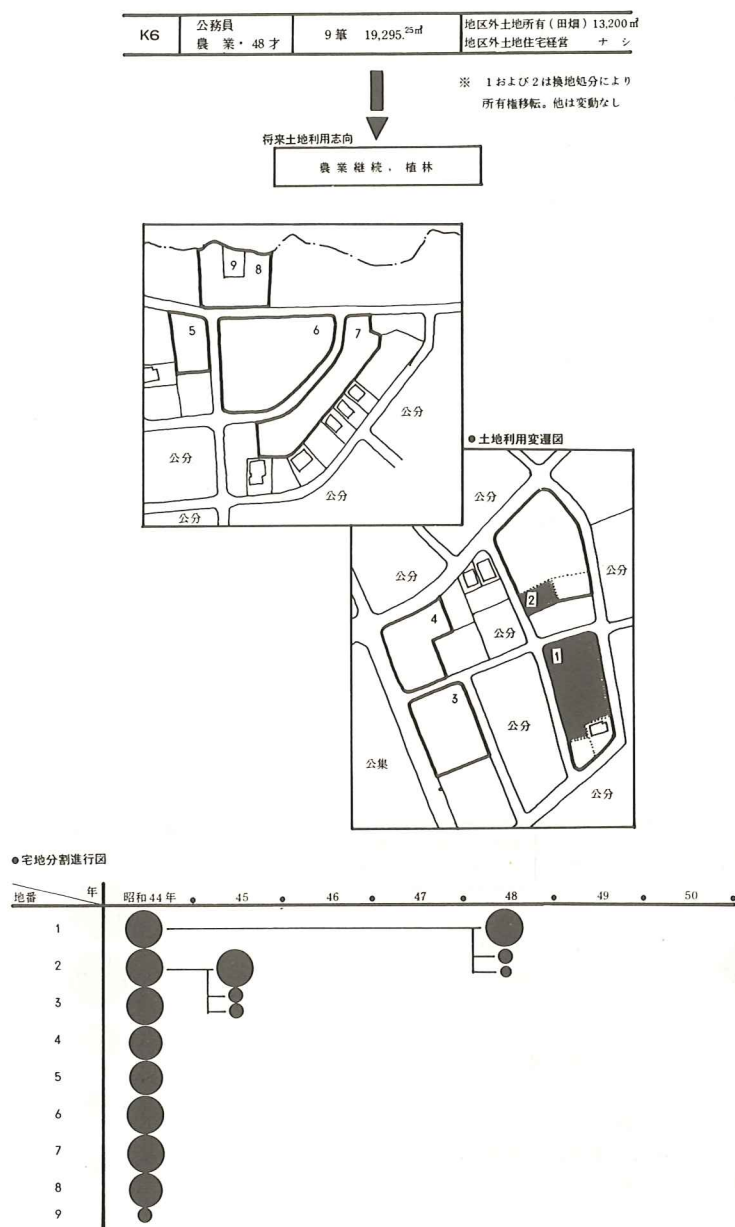
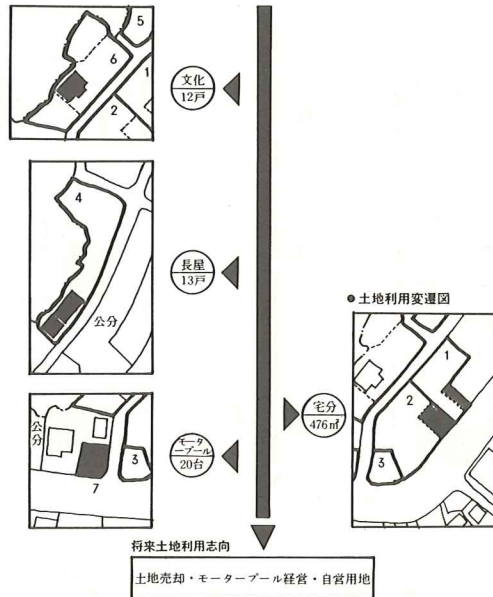


図-5・1 地区別土地所有・利用パターン図(営農継続型)

K14	無職・63才	7筆 7,739.10㎡	地区外土地所有(田畑) 3,300㎡ 地区外土地住宅経営(貸土地) 1,900㎡
-----	--------	--------------	---



●地主組合 A ₂	●共同開発 A ₂	●開発協定 B	●タウンハウス A ₂
●公団特分 C	●公庫土地担保分譲、賃貸 C	●行政窓口 A ₂	

●宅地分割進行図

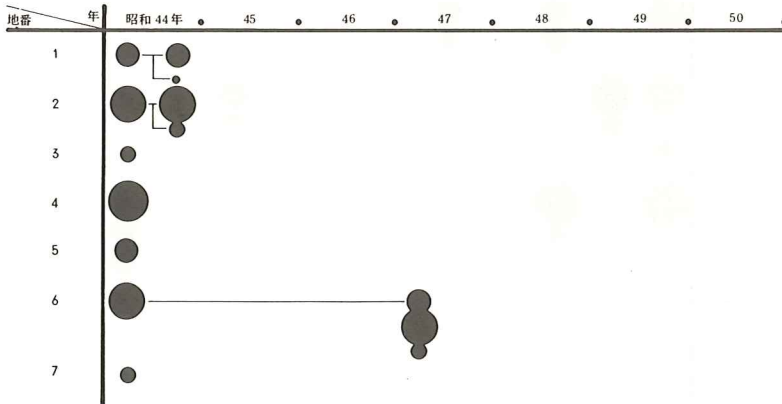


図-5・2 地主別土地所有・利用パターン図（自己経営型）

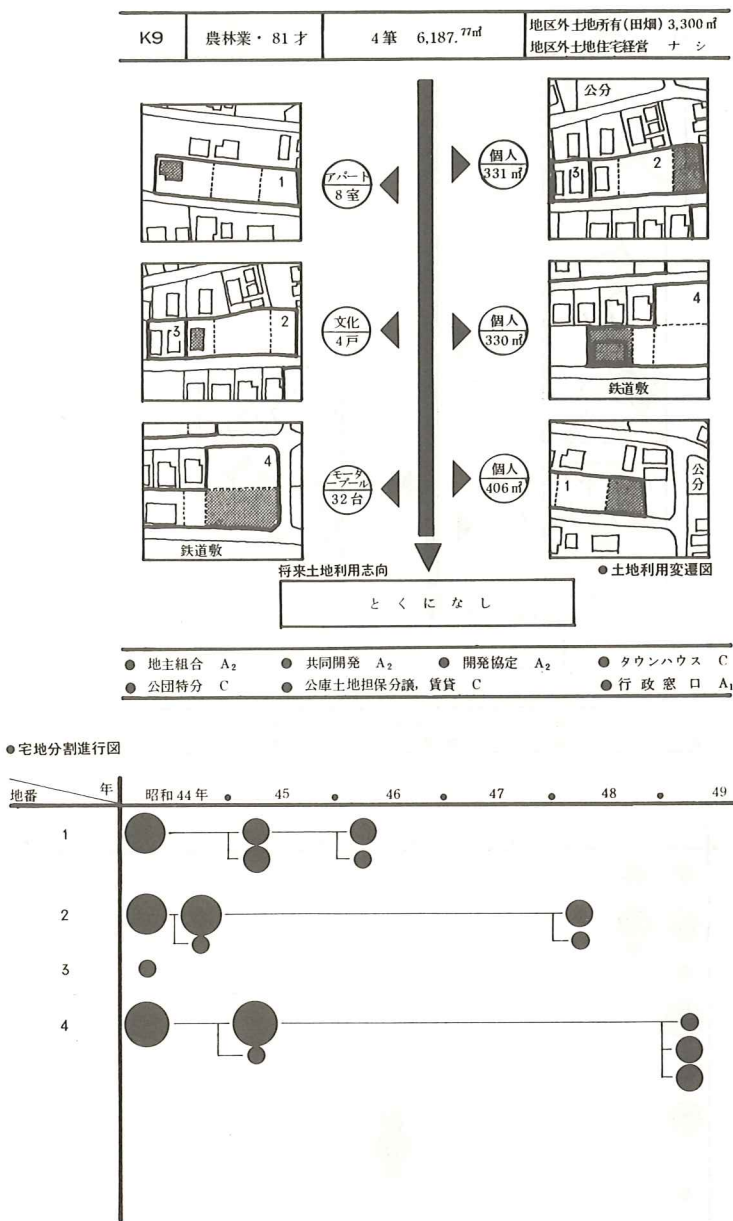
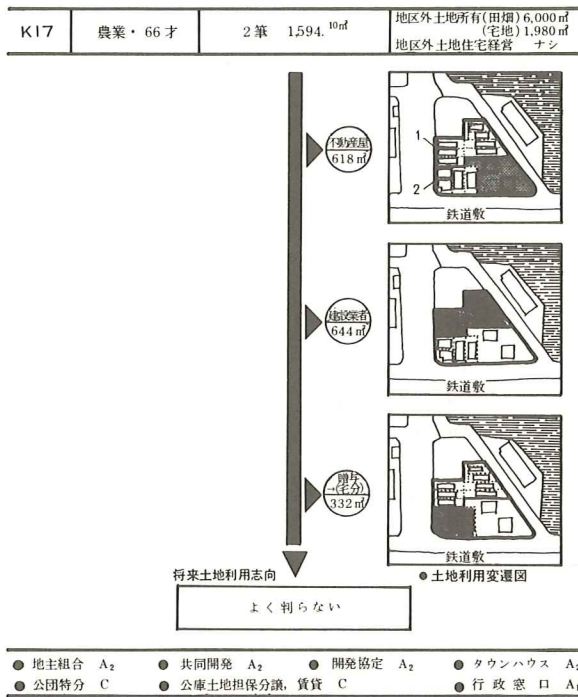


図-5・3 地主別土地所有・利用パターン図（自己営業・売却混合型）



● 宅地分割進行図

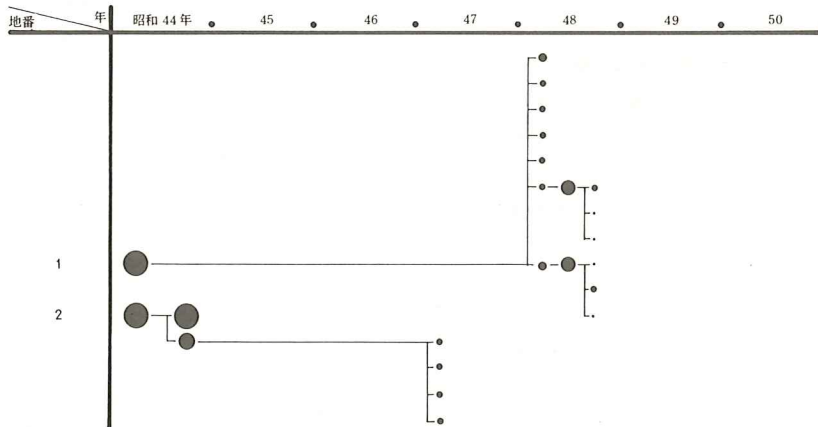


図-5・4 地主別土地所有・利用パターン図(売却型)

表-22 売却の相手

	個 人	建 設 業 者	不 動 産 屋	府 県 や 市 町	公 団 や 公 社	デ イ ベ ロ ッ パ ー	農 協
計	15 68.2	6 27.3	14 63.6	1 4.5	1 4.5	—	—

表-23 住宅種別

計	1 ア パ ー ト	2 文 化 住 宅	3 長 屋	4 マ ン シ ョ ン	5 一 戸 建	6 貸 店 舗	7 不 答
23 (30)	5 16.7	11 36.7	3 10.0	5 16.7	3 10.0	2 6.7	1

化のこれからはじまる〈八幡〉での経営例の多いことが注目される。資金、経験ともに輕易に開始できる土地経営であることの反映であろう。

- (3) 貸家経営：文化住宅、木造アパートといった高密度零細な住宅経営が多く、マンションも一部みられる。経営戸数も15戸未満の零細なものが多い。その開業年は換地処分以前に多く、処分後は少ない。敷金は30～40万円、60～70万円の2クラスがあり、家賃は月額4万円前後となっている（表-23）。

2-5 地主別土地所有・土地利用パターン

図5、1～4は、地主毎の換地後の土地の所有関係の変化とその土地利用の変遷において、典型と思われるものを図化したものである。典型は、土地の所有関係の細分化の度合とその土地利用が、地主自らによるものか、他のものによっているのか、という点で、①「営農継続型」、②「自己経営型」、③「自己経営・売却混合型」、④「売却型」の4つに分けられる。土地の細分化は④へ向って激しくなり、所有地の大きさは①を最大として順次小さくなっている。またビルトアップは④が最も進行しており、その質も問題である。

これらの典型ごとの地主の属性とアンケート調査によってえられた土地利用の共同化や地主の組織化等の提案への対応も表示している。例として取り上げた地主は、①を除いて、いずれも共同化、組織づくりに積極的であり、土地保有量（地区外も含めて）の大きさ、およびその立地位置、まとまり具合のよさがこうした姿勢を支えているのかも知れない。

2-6 地主の土地利用将来志向

1) 地区の将来像についての地主の予測

- (1) 市街化のはやき：「ゆっくりと市街化」、「いま以上市街化しない」とする市街化漸進ないし停滞論が、大方の予測である。
- (2) 住宅地としての水準：「住宅も環境も水準の高い街」になるとする見方とあまり良くない街になるとする見方に二分されている。否定的意見の多くは「公団地区と民有地部分がバラバラのまとまりのない街」になろう、というもので、現在の公団施行の土地区画整理の計画設計に対する疑問が示されているといえる。
- (3) 良好な住宅地への条件：良好な住宅地になっていくうえで必要な条件としては、地区内の交通利便性と向上と商業核の充実をはじめとするアメニティの充実が大切であるとしている。

2) 地主による土地利用の将来志向と実現困難点

(1) 地主による土地利用志向

- ① 将来土地利用計画の有無：全体の6割余が、さまざま構想しているが、具体的計画となっているのは、市街化がはじまったばかりの〈八幡〉で2割強ある外は、ごくわずかである（表-24）。
- ② 土地利用計画の内容：計画内容の特徴は、土地の所有権の移転を伴うものは2割と少なく、住宅経営やモーターブール等の土地経営、あるいは自営用地としての利用といった所有権の移転を伴わないものが大半であるということである。土地利用の志向性は、各地区の市街化の程度、現土地住宅経営経験の程度との相関性が高い（表-25）。

表-24 計画の有無

	計	具 体 的 計 画 あ り	い ろ い ろ 検 討 し て い る	と く に な い	現 状 の ま ま で よ い	わ か ら な い	不 答
計	69 100.0	9 13.0	28 40.6	20 29.0	7 10.1	4 5.8	1 —
金 剛	28 100.0	2 7.1	9 32.1	8 28.6	6 21.4	3 10.7	— —
鈴蘭台	14 100.0	1 7.1	8 57.1	4 28.6	— —	— —	1 —
八 幡	27 100.0	6 22.2	11 40.7	8 29.6	1 3.7	1 3.7	— —

表-25 土地利用計画の内容 (M, A)

	計	土地を売却	宅地分譲	住宅分譲	貸地	モータープール経営	アパート・住宅の経営	マンションの経営	貸ビル経営	自営用の土地	その他
計	37 (21.6)	8 (13.5)	5 (2.7)	1 (10.8)	4 (69.7)	11 (21.6)	8 (24.3)	9 (5.4)	2 (48.6)	18 (10.8)	4
金剛	11	2	3	—	—	5	1	1	—	6	2
鈴蘭台	9	—	1	1	3	2	2	5	2	3	—
八幡	17	6	1	—	1	4	5	3	—	9	2

表-27 行政窓口の必要性

	計	たいへん必要	あった方がよい	とくに必要と思わ	わからない	不答
計	69 (46)	19 (41.3)	17 (37.0)	3 (6.5)	7 (15.2)	23
金剛	28 (24)	9 (37.5)	8 (33.3)	3 (12.5)	4 (16.7)	4
鈴蘭台	14 (9)	3 (33.3)	4 (44.4)	0 (—)	2 (22.2)	5
八幡	27 (13)	7 (58.3)	5 (38.5)	0 (—)	1 (7.7)	14

③ 計画実現上の困難点：困難点の最たるものは、資金調達と経営に対する総合的方向づけについてである。この他に自分の土地の大きさ、位置、形状といった物的条件があげられている。このことは、土地利用のあり方や資金等について気軽に相談できるような行政窓口の必要性について、強い肯定的評価がなされていることから、うなづけるのである(表-26～27)。

表-26 実現上の困難点 (M, A)

	計	資金調達がむづかし	経験や能力に不安がある	必要な動向をみきわめかねる	地価の下落を心配する	土地の位置がよくなる	土地の問題がある	その他	特になし	不答
計	37 (34)	14 (42.4)	13 (39.4)	7 (21.2)	4 (12.1)	8 (24.2)	8 (24.2)	2 (6.1)	1 (3.0)	3
金剛	11	3	5	2	4	1	2	1	—	—
鈴蘭台	9 (8)	5	2	1	—	2	2	—	—	1
八幡	17 (15)	6	6	4	—	5	4	—	1	2

2-7 民有地市街化の計画的秩序化のための若干の提言

1) 地主の土地利用志向の特徴

地主による市街化を規定している大きな要因は、第一に地主の農業経営に対する展望の有様である。地区内外で農業を継続できる条件が存在するかぎり、市街化を強力にすすめるといった志向は示さない。宅地並課税や相続税の支払、農業基盤の喪失といった外的圧力の下での土地売却等を通じてしか市街化は促進されにくい。第二には、地主の市街化についての展望や土地住宅経営に対する経験と能力である。

以上のような要因の交錯するなかで、地主の示している土地利用志向の特徴は、土地の所有権を保持したままでの土地活用、自営用地や貸家、モータープール等の経営用地としての活用を志向しているということである。

しかし、そのような土地の活用をすぐにでも行おうというのではなく、住宅地として地価が高値安定してしまっているのが現状である。こうした状況なので、公的な指導、援助への期待は大変、大きなものがある。

2) 地主の土地利用志向の組織化の可能性

地主自身による開発は停滞きみで、どのような方向性をもって開発したらよいのか、彼ら自身も決断しかねている現状であることが判った。どのような開発を、いつごろ、どのようにして実現するのか、といった自らの土地利用計画と開発方式、その実現プログラムを

公的援助の下に地主たちがもつことの可能性と必要性が、ここに存在しているといえる。土地利用志向を組織するためには、「地主そのもの」の組織化が不可欠である。いくつかの、この点での提案に対する地主の反応は次のようであった。

3) (1)近隣地主による土地利用組合について：市街化がはじまったばかりでの〈八幡〉での積極的反応が注

目される。過半の地主が関心を示しており、将来土地利用計画を構想している地主において、この傾向は強い(表28-1)。

(2)土地の共同開発について：やってみたいとする部分が3割余いる。過半の地主が関心を示している(表28-2)。

(3)開発協定をつくることについて：ほぼ同様の傾向を

表28-1 〈近隣地主による土地利用組合について〉

所有地をめいめいが勝手に開発利用しては、乱雑でいい街にならずひいては土地の価値を下げてしまいます。また、個人では資金力や企画力などで限界があって、望む土地利用ができないことも多いものです。そこで、隣りあわせる地主さん数人が共同して「土地利用組合」のようなものをつくり、土地の利用のしかたをきめたり、組合の信用でより豊かな公的な資金援助も受けることができるようにしてはどうかという考えがあります。このような小さな地主さんの共同組織をつくることについて、どう考えられますか。

	計	1. ぜひ やって みたい	2. 条件 によつて はくわ わつても よい	3. 関心 がある	4. 土地 は自分が 思うまま に処分し たい	5. その他	6. 判ら ない	8. 関心 がない	9. 不答
計	66 100.0	2 3.0	16 24.3	13 19.7	25 37.9	2 3.0	4 6.1	1 1.5	3 4.5
鈴 蘭 台	14 100.0	1 7.1	1 7.1	4 28.6	4 28.6	—	2 14.4	1 7.1	1 7.1
金 剛	26 100.0	—	7 26.9	4 15.4	12 46.3	1 3.8	1 3.8	—	1 3.8
八 幡	26 100.0	1 3.8	8 30.9	5 19.2	9 34.7	1 3.8	1 3.8	—	1 3.8

表28-2 〈土地の共同開発について〉

住宅開発などを共同で行うことによって、敷地のムダない活用をはかったり、質の高い開発、まとまりのある開発、あるいは、公団や公社などに協力してもらって集合住宅を建設することも考えられます。このような共同開発について、どう考えられますか。

	計	1. ぜひ やって みたい	2. 条件 によつて はくわ わつても よい	3. 関心 がある	4. 開発 利用のし かたは自 分の思い どおりし たい	5. その他	6. 判ら ない	8. 関心 がない	9. 不答
計	67 100.0	3 4.5	18 26.8	11 16.4	22 32.8	2 3.0	5 7.5	1 1.5	5 7.5
鈴 蘭 台	14 100.0	1 7.1	3 21.4	3 21.4	4 28.6	—	2 14.4	—	1 7.1
金 剛	27 100.0	—	6 22.2	3 11.1	13 48.2	1 3.7	3 11.1	—	1 3.7
八 幡	26 100.0	2 7.7	9 34.7	5 19.2	5 19.2	1 3.8	—	1 3.8	3 11.6

表28-3 〈開発協定をつくることについて〉

土地の利用のしかたについて、近隣の地主さんの間で、建物の種類や規模、宅地の大きさや再分割の規制をしたりして、乱開発や日照・環境侵害をあらかじめ防止するため、『開発協定』のようなものを結んで、土地の最善利用を保障しようという考えがあります。これについてどう思われますか。

	計	1. ぜひ やってみ たい	2. 条件 によつて くわつて もよい	3. 関心 がある	4. いろ いろし ばられ たく ない	5. その 他	6. 判ら ない	8. 関心 がない	9. 不答
計	67 100.0	2 3.0	21 31.3	10 14.9	20 29.8	4 6.0	3 4.5	2 3.0	5 7.5
鈴 蘭 台	14 100.0	—	8 57.2	—	3 21.4	—	2 14.3	—	1 7.1
金 剛	27 100.0	—	6 22.2	6 22.2	11 40.8	1 3.7	1 3.7	1 3.7	1 3.7
八 幡	26 100.0	2 7.7	7 26.9	4 15.4	6 23.1	3 11.6	—	1 3.8	3 11.5

示しているが、市街化のすすんでいる〈鈴蘭台〉での6割弱も地主の参画意思の表明は、市街化過程でのこうした協定が地主の個別利益と合致するものであることを示しているといえよう（表28-3）。

第3章 地主の組織化による計画的な小集団の可能性

3-1 地主による土地利用志向の特徴

これまでの地主による土地利用の特徴を要約してみると、自宅の増改築や生活上の出費、あるいは相続税支払等をまかなうための土地の売却が、まず初期において現われる。売却された土地は公的開発や、民間の開発の用地として急速に市街化された。こうした開発機運に乗じて、農民（地主）による土地住宅経営が展開される。その経営は本格的な専門化したものではなく、農業継続の安全弁としての定期収入源であったり、老後を考えての生活保障の動機に基づくものが大半であった。それ故、60年代に農民（地主）等によって供給された賃貸住宅等は、純粋に住宅経営的にみれば、経営的には成立しえない状態のものであって、ただ圧倒的な需要の存在が、彼らをして土地住宅経営に参画せしめたのである。そこで、需要の質が、「狭くても安い賃貸住宅」から「よりましな住宅を求めている住み替えによる持家志向」へと転換する昭和40年代後半に入って、彼らの住宅部門への参入は大いに減じてくるのであった。

かわって非建築的土地利用、例えば、モータープー

ル貸土地等の、過度的な土地利用形態が増大してきている。

この間の市街化の過程と地価の高騰から高値漸騰、あるいは自らの土地住宅の経験を通して、地主（農民）の土地利用志向は大きな変化をみせてきている。それは、安易な土地売却や売却代金を元手としての土地住宅経営への参入をやめ、土地を所有したままで、長期的安定性と相対的有利性のある土地利用をはかりたいとする傾向の強まりとなって現われてきている。この土地所有への執着は、次のようなことに起因している。第1は、土地の売却という財産処分形態が、騰勢下にある地価条件の下では、適切ではなく、かつ3～5反といった小規模な土地所有の状況からいって有限性があるという点である。土地を売って代替地を買って、その「ころかし差益」でもうけるといったことは、市街化区域内の全般的な高地価や代替用地の減少によって不可能になりつつあり、土地売却と代替地購入という形での市街化への自衛的措置には限界をみせてきている。第2には、売却可能な土地は売却され、残存する土地は売る必要も、気持ちもないという状態に至ったという点である。彼らの属する旧村落社会において、先祖伝来の土地を売却するということは、許されないし、売却するということは、旧コミュニティにおける発言権、諸権利を放棄することを意味する。この土地保持の思想と規制は、農村における生産基盤確保という共同体存立の基本条件を支えるものであった。自家の増改築、嫁入費用、相続税支払といった認められる出費をまかなうための売却、それも先祖伝来の土地をさ

け、飛地やヤセ地を売却することは、ほぼ終局に近づきつつある。第3には、譲渡税を支払ってまで売却してもその代金の使途がないという点にある。昭和30年代後半から40年代前半にかけて行った貸家経営は、地価の高騰という社会環境の変化のなかで、地主にとっては一層ウマ味のない土地住宅経営とうつり、かといって大規模なマンションや事務所ビルを経営するだけの土地、資金や、営業企画能力もない。そこで、わざわざ税金を支払うだけの土地売却はしたくないということになる。

しかし一方で、相続税の支払、宅地並課税の実施、課税基準の3年ごとの見直しと、農業経営あるいは未利用状態では、こうした多額の年々増大する支払圧力に対応できず、結局土地を売却してしまうことになる状況もある。地主たちはいま、土地の利用の方向を、先述のように所有したままで、長期安定性と相対的有利性のあるものと定めつつあるが、その具体化については、必ずしも展望を持ちえていない。

3-2 地主の組織化の基本的条件

地元の組織化にあたっての基本条件是、これまで分析してきた地主の土地利用志向の特質に合致しながら、その個別分散性を克服し、適切な小集団に誘導しうるものでなければならない。その第1は、地主による土地利用の時間的、空間的分散性の克服という点である。地主の市街地的土地利用は、相当程度、個別の事情を動機として開始されている。しかし、その中味を分析してみると、自宅の新增改築、嫁入、相続税支払いと世帯としてのライフサイクルのなかで、ある種の必然性をもって発生してくるものが中心である。ある旧農村集落をとってみればこのライフサイクルは、かなり集団的近似性を持っている。例えば、相続に関して今回の調査で世帯主年齢をみれば60才以上で5割程度を占め、数年間のスパンのなかで、相続が集中的に発生すると考えられるのである。ここに時間的分散性を克服するポイントがある。また、いま1つの地主による市街化の大きな動機は、周辺の市街化圧力の強まりである。地主の総所有地面積は5反前後であったとしてもこれは、かなり1〜2反を単位として分散所有していることが多い。そのため市街化へ個別対応している段階では空間的に分散して市街化されるし、またその土地利用目的もまちまちで、混合的なものとならざるをえない。しかし、市街化の圧力は、ある地点をとれば同等の強度でかかってきているのであって、これへ

の共同的な対応なしには、有利な土地利用展開はむづかしい。ここに空間的分散性の克服の必要性和可能性がある。

第2は、コーディネーターの必要性である。分析から明らかなように、地主の多くは自らの土地利用について展望を持ち得ていない。その原因としては、これまでの乏しい土地住宅経営の経験だけからでは、これからのより有効な利用方法を見定め、そのための企画と実現するうえで関連する多くの分野との接渉といったことを行っていくうえで、こうした業務はきわめて専門的であり、彼らははなはだ能力不足である。また土地を集約集団化していくための主役をになうことも大そう重荷である。そこで、将来の土地利用へむけて土地を集約集団化すること、土地利用の基本構想を描き、企画をたて、事業化を促進するコーディネーターが欠かせない。彼らは、農民に信頼される人々でなければならない。これまで多くの場合、農協等がこの役割を果してきている。土地の集約のためには「はしり」といった地元の顔きき、世話役が活躍してきた。コーディネーターは、農協と専門的コンサルタント、行政組織といった複合的な組織であってもよい、あるいは多様な要求と実務に応えられる組織である方がよいかも知れない。

第3の点は、市街化を地主が促進したいと考えるような手法（ノウハウ）の提供である。この方向では、既存方法の地主の土地利用志向特性を考慮したものへの改善、税対策でウマ味のあるノウハウ、将来にわたっての需要動向を見通したものであることなどが求められる。

既存手法は、例えば土地区画整理事業は、基盤整備と上物建設が分離しており、かつ将来の土地利用計画がないため、何なる利用にも対応できるという無性格なグリッドパターンを描き、結果的には用途も、住宅形式も、まちまちの住宅地としてはまあまりの配列の住宅群の創出と混合的な土地利用となってしまう。また、その事業に関わる権利者も多数にのぼり、一層創意性のあるまちづくりを困難にしている。土地担保賃貸住宅建設融資、特定賃貸住宅建設資金融資等々の地主の住宅経営への参画を促進する融資制度、誘導制度も、その適用規模条件が大きかったり、融資対象が個人に限られたり、構造がR、Cでなければならないといった要件によって、分譲住宅やタウンハウス等の新企画、共同開発には利用しにくい状態にある。

以上のような基本的条件を満たすような最近の動向

に注目しながら、地主の土地利用組織の基本方向を示して論をしめくりたい。

地主の共同的な市街地の開発行為の経験は、戦前の旧耕地整理法の準用による区画整理が、最初の普遍的なものであろう。その動機は、小作争議の解消のためといった全く別のところに所在することも少なくはなかった。区画整理ののち市街化促進のため、大阪市内の工場や居住者に対して、新天地への移転、移住を呼びかけるチラシなどを、区画整理組合等が大量に行っている。

区画整理以外の共同開発は、これまでほとんどなかったし、とりわけ上物建設まで行うような開発は皆無といってよい。同時に、水利組合、各種実行組合、土地改良区といった農村社会に根ざした地域の土地の管理運営開発のための組織は、市街化にあたっては何ら組織されず、スプロール的な市街化に対して個別対応に終始したことは、わが国都市縁辺、周辺部の市街地を性格づけた大きな要因といえよう。

昭和40年代後半になって、農村住宅団地建設事業、住宅街区整備事業特定土地区画整理事業といった基盤整備と上物建設とを一体的ないしは考慮した手法が提示されてきた。後者2つの実績はまだないが、農住についてみれば、成功した例の多くは、農協が十分なコーディネーターの役割を果し、事業計画やテナントの確保等を十分に練っており、同時にあまり大規模な組織をつくらず、数人～20人位までの権利者数にとどめ、機動性と集団性を考慮していることである。

また、最近の民間デベロッパーを中心とした地主との共同開発の動きは、きわめて示唆に富むものが多い。地主は土地の利用権を提供して、見返りに地価の7割程の権利金と、地代（地価の上昇に適度にスライドする）収入を得るとともに、土地利用や税対策といったノウハウを受け取る。一方デベロッパーは、立地のよ

い地帯で相対的に安く土地を入手して、まとまった開発が可能となり、広範な需要層を引き付けうる有利な開発となる。といった利害の一致から、この方式は拡がりつつある。ここではデベロッパーがコーディネーターとなって、行政手続きや税務、ときには諸制度の活用援助までを行い、地主の市街化にあたっての不安、能力不足を除去しているのである。

そこで、地主の土地利用組織のあり方の基本方向は次のように整理できよう。

- (1) 市街化を志向した、ライフサイクルの似た数人～10数人を単位とする。
- (2) 「土地利用組合」といった組織にし、法人格を与える。
- (3) 単に開発だけでなく、所有権を保持することによって維持管理・運営の組織の一角をも形成する。
- (4) 土地区画整理等の基盤整備事業時に、彼らの土地をあらかじめ集約するとともに、その土地利用計画を策定できるようにする（特定土地区画整理事業等の改善）。あるいは、ミニ区画整理といったことができるように手法を改善する。
- (5) コーディネーター組織を、農協、行政、業者、コンサルタント等によって地域型で構成し、地主組織はこれらの援助を得られるシステムをつくる。

参考文献

- 1) 「大阪市周辺部居住環境整備に関する調査」
1974年3月 大阪市総合計画局
- 2) 「住宅公団区画整理事業区域のビルトアップ過程に関する調査研究」
1976年：日本住宅公団関西支社
京都大学工学部建築学教室・異研究室
生活空間計画事務所